

Problem wird in der Literatur als konkaves quadratisches Optimierungsproblem bezeichnet (v.de Panne, 1975, S.376). Zu seiner Lösung wurde ein Programm auf der Basis des Algorithmus von Cabot und Francis geschrieben (A.V.Cabot, R.L.Francis, 1970), das akzeptable Lösungen für Probleme mit bis zu 15 Regionen (240 Variablen und 30 Restriktionen) liefert.

4. Zusammenfassung

Ausgehend von

- einem in Regionen gegliederten Raum,
 - einer gegebenen, nicht notwendigerweise homogenen Verteilung der natürlichen Ressourcen auf diesen Raum,
 - einer gegebenen sektoralen Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten der zugrunde gelegten Volkswirtschaft
- wurde ein analytisches Modell zur Bestimmung der optimalen Standorte für diese wirtschaftlichen Aktivitäten entwickelt. Hierbei wurden die relevanten standortbestimmenden Faktoren berücksichtigt.

Als Ergebnis liefert das Modell eine, im Rahmen der gemachten Angaben, optimale räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten und mithin der Beschäftigten und der Gesamtbevölkerung. Insofern können mit dem Modell numerische Werte für ein optimales System Zentraler Orte ermittelt werden (v.Bö-venter, 1969, S.120).

Literatur

- v. Boeventer, E. (1969): Christaller's Central Place Theory in Retrospect, Journal of Regional Science 9, S.117-124.
- Cabot, A.V., Francis, L.R. (1970): Solving certain nonconvex quadratic minimization problems by ranking extreme points. Operations Research 8, S.82-86.
- Christaller, W. (1933): Die Zentralen Orte in Süddeutschland, Jena.
- v.de Panne, C. (1975): Methods for Linear and Quadratic Programming, Amsterdam.

KLAUS M Ü L L E R

DIE IDENTIFIZIERUNG FÖRDERBEDÜRFTIGER REGIONEN AUF DER GRUNDLAGE RAUMBEZOGENER SOZIALINDIKATOREN

Politisch-normative Implikationen dieses methodischen Vorgehens

1. Einleitung
2. Der Bedarf an Entscheidungsgrundlagen für die Identifizierung förderbedürftiger Regionen
3. Raumbezogene Sozialindikatoren als Elemente der Entscheidungsgrundlage und ihre normativen Implikationen
 - 3.1 Zum notwendigen Zielbezug aussagefähiger Sozialindikatoren
 - 3.2 Zum notwendigen Konzeptbezug entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren
4. Eine Entscheidungsgrundlage für die geforderte Konzentration der gemeinschaftlichen Regionalförderung
5. Politische Grenzen raumbezogener Sozialindikatoren als Entscheidungsgrundlage für die gemeinschaftliche Regionalförderung
 - 5.1 Die mangelnde Zielorientierung gemeinschaftspolitischen Handelns
 - 5.2 Das fehlende Gesamtkonzept der gemeinschaftlichen Regionalpolitik
6. Raumbezogene Sozialindikatoren als Alibi

Anmerkungen

Klaus Müller
Baumgartenweg 15
CH-4124 Schönenbuch

1. Einleitung

Mein Referat ist grundsätzlich dem Bereich 'Entscheidungshilfen für die Regionalpolitik' zuzuordnen. Da es sich in diesem Zusammenhang speziell mit der Anwendung raumbezogener Sozialindikatoren beschäftigt, zielt es in die gleiche Richtung wie die Beiträge von Gee und Gatzweiler in diesem Band. Mit dem Beitrag von Gee ist mein Referat insofern im besonderen verbunden, als wir beide gemeinsam am Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung der Universität Stuttgart ein von der DFG gefördertes Forschungsprojekt bearbeitet haben, das sich mit Fragen der methodischen Verwendbarkeit interregional heterogener Sozialindikatoren für eine europäische Raumordnungspolitik beschäftigte. Entsprechend der unterschiedlichen Schwerpunktsetzung unserer jeweiligen Mitarbeit an diesem Projekt behandelt der Tagungsbeitrag von Colin Gee schwergewichtig die formalen Aspekte dieses Projektes, mein Beitrag schwergewichtig politisch-normative Aspekte desselben und bestimmte Forschungsergebnisse.

Die folgenden Ausführungen sind so strukturiert, daß nach einer kurzen Beschreibung der grundsätzlichen, methodischen Problemstellung im Hinblick auf eine informative Entscheidungshilfe für die Regionalpolitik bestimmte politische Implikationen einer methodischen Problemlösung auf der Grundlage sozialer Indikatoren dargelegt werden. Diese ausgewählten Implikationen beziehen sich auf den Zielbezug entscheidungsrelevanter Indikatoren und den Politikkonzeptbezug ihrer Auswahl. Diese zunächst nur abstrakt dargestellten politisch-normativen Implikationen werde ich mit konkreten Fallbeispielen praktischer Regionalpolitik konfrontieren, um auf diese Weise die praktisch-politischen Grenzen der sinnvollen Verwendung sozialer Indikatoren für die Regionalpolitik analysieren zu können. Diese Analyse soll zeigen, daß das grundlegende methodische Problem zugleich und vor allem auch ein politisches Problem ist - ein Problem, das eben auch durch komplizierte methodische Operationen unter Verwendung sozialer Indikatoren und durch eine Steigerung der Computereinsätze für die Regionalpolitik nicht zu lösen ist.

2. Der Bedarf an Entscheidungsgrundlagen für die Identifizierung förderbedürftiger Regionen

Die rationale Bestimmung von Fördergebieten der Regionalpolitik, d.h. derjenigen Teilgebiete eines regionalpolitischen Bezugsraums, die durch politische Maßnahmen vorrangig entwickelt werden sollen, wird als Anspruch jeder Regionalpolitik gegenüber erhoben. Die Identifizierung einer begrenzten Anzahl vorrangig zu fördernder Gebiete ist begründet in der Notwendigkeit einer räumlichen Konzentration des regionalpolitischen Mitteleinsatzes. Diese Konzentration wiederum stellt angesichts der in der Regel stark begrenzten Förderressourcen eine Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Mitteleinsatzes im regionalen Einzelfall dar. Der Aufstellung eines Verzeichnisses derjenigen Gebiete, zu deren Gunsten die verfügbaren Mittel vorrangig und konzentriert eingesetzt werden sollen, kommt von daher grundlegende Bedeutung zu.

Die Auswahl dieser Fördergebiete bedarf einer hinreichend differenzierten informativen Grundlage, soll diese Aufstellung rational, d.h. nachvollziehbar und inhaltlich begründbar sein. Informationen stellen dabei das verbindende Element zwischen den realen Prozessen innerhalb der einzelnen Regionen und der Regionalförderung durch die übergeordnete Regionalpolitik dar. Die methodische Verbesserung der informativen Basis und die qualitative Verbesserung der Analysekapazitäten der Regionalpolitik bilden in der Regel eine notwendige Voraussetzung für eine verstärkte Problemorientierung und höhere Effektivität der Regionalpolitik.

Von entscheidender Bedeutung für die inhaltliche Bestimmung der Problemorientierung und Effizienz einer Regionalpolitik sind aber ihre grundlegenden politischen Ziele und konzeptionellen Vorstellungen. Nun sind die einer bestimmten Regionalpolitik jeweils zugrundeliegenden Zielvorstellungen erfahrungsgemäß selten eindeutig formuliert. Sie schwanken zwischen einer Betonung ausgleichspolitischer ("Förderungsbedürftigkeit") und wachstumspolitischer ("Förderungswürdigkeit") Komponenten.¹⁾ Bezüglich der Identifizierung der Fördergebiete läßt sich dementsprechend bekanntlich der Schwerpunkt

einmal auf die (komparativ) förderungsbedürftigsten, zum anderen auf die förderungswürdigsten Gebiete eines regionalpolitischen Bezugsraums legen.

Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf die Möglichkeiten und Grenzen einer verbesserten Informationsgrundlage für eine rationale Identifizierung der förderungsbedürftigsten Gebiete unter Verwendung raumbezogener Sozialindikatoren. Von dieser Verbesserung soll - neben der Erfüllung weiterer, hier nicht thematisierter Bedingungen²⁾ - eine Erhöhung der problemorientierten Selektivität des regionalpolitischen Mitteleinsatzes und eine Verbesserung der räumlichen Lenkung der zu diesem Zweck verfügbaren staatlichen Ressourcen nach Bedarfskriterien erwartet werden.

3. Raumbezogene Sozialindikatoren als Elemente der Entscheidungsgrundlage und ihre normativen Implikationen

In den letzten Jahren wird in der regionalwissenschaftlichen Literatur vermehrt die methodische Verwendbarkeit raumbezogener Sozialindikatoren als Informationsträger der Regionalpolitik diskutiert.³⁾ Sozialindikatoren lassen sich allgemein als quantifizierte gesellschaftliche Informationen definieren. Sie sollen in einer komplexen und dynamischen Gesellschaft dem Anspruch der sog. Sozialindikatoren-Bewegung nach (im Unterschied zum eindimensionalen Sozialprodukts-Konzept) die mehrdimensionale Meßbarmachung und Messung sozialer Tatbestände zur Standortbestimmung, Planung, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ermöglichen.⁴⁾ Von Sozialindikatoren als politischer Entscheidungshilfe im engeren Sinne wird eine rationale Entscheidungsfindung durch die Operationalisierung politischer Zielvorstellungen, die Quantifizierung der Grundlagen politischer Willensbildung erwartet. Sozialindikatoren sollen dabei insbesondere die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungskriterien ermöglichen und gewährleisten.⁵⁾ Im Rahmen speziell der Regional- bzw. Raumordnungspolitik sollen raumbezogene Sozialindikatoren insbesondere die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen über die Auswahl der durch politische Maßnahmen vorrangig zu entwickelnden Gebiete ermöglichen.⁶⁾

Im Rahmen des bereits erwähnten Forschungsprojektes, das ich zusammen mit Colin Gee bearbeitet habe, haben wir eine Verfahren entwickelt, das seinem Anspruch nach die Verdichtung interregional heterogener Einzelindikatoren zu interregional vergleichbaren Gesamtindikatoren ermöglichen sollte. Die Aussagekraft und methodische Verwendbarkeit dieses Verfahrens haben wir an exemplarisch ausgewählten europäischen Gebieten numerisch überprüft. Seine methodischen Implikationen werden im Beitrag von Colin Gee in diesem Band dargelegt. Ich greife im thematischen Zusammenhang meiner Ausführungen nur auf bestimmte normative Rahmenbedingungen desselben und die mit diesen zusammenhängenden Forschungsergebnisse zurück.

Das entwickelte Verfahren der Konstruktion und Verwendung von Sozialindikatoren für die Raumordnungspolitik ging grundsätzlich davon aus, daß raumbezogene Sozialindikatoren als Elemente einer vergleichenden Regionalbewertung tatsächlich aussagefähig nur auf der Grundlage politisch gesetzter Normen und Sollwerte sein können. Diese sollen einen - im Unterschied zur Verwendung großräumiger Durchschnittswerte als Wertungsmaßstäbe - normativ begründbaren regionalen Ist-Soll-Vergleich ermöglichen. Derartige Sollwerte sind damit eine normative Voraussetzung dafür, daß Sozialindikatoren einen methodischen Beitrag zu einer rationalen, in der Umsetzung regionalpolitischer Ziele in räumliche Förderprioritäten nachvollziehbaren Politik zu leisten vermögen.

Das entwickelte Verfahren ging weiterhin grundsätzlich davon aus, daß die Auswahl der als regionalpolitisch relevant berücksichtigten Indikatoren nicht "objektiv", "wissenschaftlich fundiert" oder auch nur willkürlich getroffen werden kann, sondern daß diese Auswahl als normative Grundlage eine (hinreichend) präzise Gesamtkonzeption der jeweiligen Regionalpolitik voraussetzt.

Die Forschungsergebnisse auf der Grundlage des entwickelten Verfahrens konnten nun neben anderem nachweisen, daß den entsprechenden politischen (Vor-)Entscheidungen über die Auswahl der überhaupt als entscheidungsrelevant zu berücksichtigenden Indikatoren und über die Höhe der indikatorspezifischen Sollwerte letztlich entscheidend-

de Bedeutung für die Identifizierung von Fördergebieten auf der Grundlage sozialer Indikatoren zukommt.⁷⁾

3.1 Zum notwendigen Zielbezug aussagefähiger Sozialindikatoren

Die einzelnen raumbezogenen Sozialindikatoren gewinnen ihre Aussagefähigkeit im Rahmen des Regionalvergleichs erst auf der Basis jeweiliger Sollwerte, die im regionalen Einzelfall den angestrebten Ist-Soll-Vergleich möglich machen. Wie die entsprechenden Forschungsergebnisse zeigten,⁸⁾ kommt der Höhe der Sollwerte als Indikatorspezifisch angelegte Wertungsmaßstäbe zentrale Bedeutung bei der Identifizierung der "förderungsbedürftigsten Gebiete" zu. Indikatoren, die im Sinne eines Ist-Soll-Vergleichs regionale Zielerreichungsgrade zum Ausdruck bringen, d.h. die Repräsentation (realer) regionaler Verhältnisse und zugleich die Wertung dieser Verhältnisse implizieren, werden hier normative Indikatoren genannt. Normative Indikatoren liefern somit wertgebundene Zustandsaussagen über ihren jeweiligen Bezugsraum, wobei (dem Anspruch nach vorgegebene) politische Ziele den Ausschlag geben sollen.

Sollwerten kommt in diesem Zusammenhang somit die Funktion von "Anspruchsniveaus" zu. Dieser Begriff wird analog beispielsweise bei Jansen und Töpfer im Hinblick auf die "bewertende Beurteilung" des Infrastrukturbestandes eines Region verwandt.⁹⁾ Über die quantitativen und qualitativen Anforderungen an eine den Bedarf befriedigende regionale Infrastruktur ist nach Jansen und Töpfer "ein Anspruchsniveau für die infrastrukturelle Ausstattung abzuleiten, das eine im Urteil der betreffenden Gesellschaft zufriedenstellende Versorgung mit diesen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen kennzeichnet."¹⁰⁾ Aus der Gegenüberstellung des gemessenen Infrastrukturbestandes und des bewertenden Infrastrukturniveaus ergibt sich dann, ob und wie weit die vorhandene Infrastruktur das angestrebte Niveau erfüllt. Das bewertende Anspruchsniveau, d.h. das zu erreichende Versorgungsniveau der Bedarfsträger der Infrastruktur ist nach Jansen und Töpfer nur durch eine politische Entscheidung festzulegen, "nur über einen (politischen) Zielbezug zu motivieren."¹¹⁾

Die Aufgabe normativer Indikatoren für die Regionalpolitik besteht, an diesem Konzept anknüpfend, darin, die statistischen Informationen über regionale Ist-Zustände durch ihre Konfrontation mit jeweiligen Soll-Zuständen (als Grundlage einer bewußt wertenden Einschätzung regionaler Versorgung und Leistung) zu "erweitern", um auf diese Weise komparativ regionale Versorgungs- und Leistungsdefizite sichtbar machen zu können. Die Annahme jedoch, normative Indikatoren könnten auch nur leerformelhaft oder zumindest sehr abstrakt formulierte Ziele der Regionalpolitik operationalisieren, entspringt einem technokratischen Verständnis. Die politischen Voraussetzungen dafür, daß raumbezogene Sozialindikatoren die genannte Funktion erfüllen können, sind vielmehr:¹²⁾

- das Vorliegen klarer, eindeutiger politischer Entscheidungen über die im Einzelfall angestrebten Ziele der regionalen Entwicklung;
- die Angabe räumlich differenzierter Zielwerte;
- die Ausrichtung der Zielwerte auf bestimmte Zeitpunkte.

Der Orientierungslosigkeit bzw. der fehlenden präzisen Zielsetzung regionalpolitischen Handelns kann daher nicht durch systematisch erhobene Indikatoren und gut aufbereitetes Datenmaterial abgeholfen werden. Die Präzisierung des regionalpolitischen Wollens gegenüber den Betroffenen und die Lösung normativer Konflikte zwischen territorialen administrativen Einheiten kann nicht auf die Datenebene verlagert werden. Die Diskussion um die methodische Verwendbarkeit raumbezogener Sozialindikatoren als einer regionalpolitischen Entscheidungshilfe kann eben nicht losgelöst von der praktisch-politischen Frage nach der hinreichenden Präzisierung (und Präzisierbarkeit) der regionalpolitischen Ziele als einer notwendigen politisch-normativen Voraussetzung ihrer (entscheidungsrelevanten) Aussagefähigkeit geführt werden.

3.2 Zum notwendigen Konzeptbezug entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren

Die Bestimmung derjenigen Sozialindikatoren, die im Rahmen einer bestimmten Regionalpolitik als räumliche Förderkriterien der jeweiligen Regionalförderung zugrundegelegt werden sollen, ist als nachvollziehbare und inhaltlich begründbare Auswahl entscheidungsrelevanter Indikatoren wiederum nur orientiert an einem (hinreichend) präzisen Politikkonzept vorzunehmen. Denn wie die entsprechenden Forschungsergebnisse des erwähnten Projektes zeigen¹³⁾, kommt der Wahl der Indikatoren (bzw. politisch relevanten Informationen) mehr noch als der Höhe der Indikatorspezifischen Sollwerte eine letztlich ausschlaggebende Bedeutung für die Beantwortung der Frage zu, welche Gebiete jeweils als die "förderungsbedürftigsten" identifiziert werden können.

Nun ist es offensichtlich auch nicht möglich, einen Gegenstand von der Komplexität einer Region rein deskriptiv vollständig zu erfassen. Es müssen Bezugspunkte ("concerns") angelegt werden, auf die sich die (entscheidungsrelevanten) Informationen beziehen sollen. Damit haben diese Informationen aber immer nur einen aspekthaften Charakter. Im Hinblick auf die Indikatorenauswahl kann daher keinesfalls unterstellt werden, ein bestimmter Satz von Indikatoren könne ein objektives Abbild einzelner oder gar aller regionalen Versorgungs-, Entwicklungs- und Leistungsbereiche (Lebensbereiche) liefern. Vielmehr ist in jedem Falle von dem Tatbestand auszugehen, daß Indikatoren wie jegliche sozialen Informationen immer selektiv sind. Dieser Tatbestand manifestiert sich gerade in den erwähnten Forschungsergebnissen, die zum Ausdruck brachten, daß je nach Wahl der Indikatoren sich ganz unterschiedliche Gebiete als die (komparativ) "förderungsbedürftigsten Regionen" identifizieren ließen.

Sofern durch die Verwendung von Sozialindikatoren als einer regionalpolitischen Entscheidungshilfe somit nicht nur eine "formale Systematisierung der zugrundeliegenden Irrationalitäten"¹⁴⁾ erreicht werden soll, sondern tatsächlich eine Rationalisierung regionalpolitischer (Förder-)Entscheidungen in dem eingangs angesprochenen

Sinne ihrer verbesserten Nachvollziehbarkeit (und Legitimierbarkeit), dann ist die Selektion und Präsentation der entscheidungsrelevanten Indikatoren nur auf der Grundlage einer klaren Politikkonzeption vorzunehmen. Aus dieser Politikkonzeption sollten sich beispielsweise eindeutig die erwähnten notwendigen Bezugspunkte für die Indikatorenauswahl herleiten (und auf ihrer Grundlage normativ begründen) lassen.

In der regionalwissenschaftlichen Literatur ist es heute üblich, formal drei grundsätzlich unterschiedlich orientierte Konzeptionen der Regionalpolitik zu unterscheiden, und zwar eine wachstumsorientierte, eine stabilitätsorientierte und eine versorgungsorientierte Konzeption.¹⁵⁾ Dabei ist unter wachstumsorientiert das Bestreben zu verstehen, die (unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten) interregional optimale Faktorallokation zu erreichen, unter stabilitätsorientiert das Bestreben, die konjunkturelle und strukturelle Anfälligkeit der einzelnen Regionen zu mindern, unter versorgungsorientiert schließlich das Bestreben, die (möglichst) gleichwertige Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Regionen zu erreichen. Die Analyse der komparativen 'Förderungsbedürftigkeit' von Regionen ist grundsätzlich eher an einer versorgungsorientierten als an einer wachstumsorientierten Politikkonzeption ausgerichtet (die stabilitätsorientierte Konzeption ist bisher noch zu wenig präzisiert, um auf ihrer Grundlage regionalpolitische Vorstellungen entwickeln zu können¹⁶⁾).

Für die Bundesrepublik wird die Versorgungszielsetzung als Postulat räumlich gleichwertiger Lebensbedingungen mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes begründet.¹⁷⁾ Obwohl sich aber objektiv kaum ermitteln läßt, was unter gleichwertig verstanden werden soll, wird die Forderung erhoben, daß diese Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zwischen Regionen an objektiven Kriterien meßbar sein müsse. "Die Kriterien müssen in Indikatoren für einen objektiven Mindeststandard der Infrastruktur, der Siedlungsstruktur und der natürlichen Lebensbedingungen bestehen. Denn diese machen im wesentlichen die räumlichen Lebensbedingungen aus."¹⁸⁾ Daß bereits in

der Aufzählung dieser (wenn auch noch sehr umfassenden) Bezugspunkte versorgungsrelevanter Indikatoren eine Selektion bzw. Wertung enthalten ist, die nur normativ (politikkonzeptionell bzw. programmatisch) zu begründen ist, liegt auf der Hand.

Die Schaffung interregional gleichwertiger Lebensbedingungen im Rahmen einer versorgungsorientierten Politikkonzeption setzt daher auf der Informationsebene die Präzisierung des Versorgungsziels auf der Grundlage der entsprechend ausformulierten konzeptionellen Grundlage voraus. Unter Verwendung raumbezogener Sozialindikatoren könnte diese Präzisierung zwar methodisch durchaus so vorgenommen werden, daß im Sinne einer Zielhierarchie der Begriff "Gleichwertigkeit" schrittweise konkretisiert wird, indem die politikrelevanten aber nicht unmittelbar meßbaren Lebensbereiche über die bereichsrelevanten aber nicht unmittelbar meßbaren Bezugspunkte ("Oberbegriffe" für die auszuwählenden Indikatoren) bis hin zu den jeweils entscheidungsrelevanten und unmittelbar meßbaren Indikatoren auseinander "hergeleitet" werden. Sämtliche Schritte dieser "Herleitungsprozesses" bis hin zur schließlichen Auswahl der Indikatoren schließen jedoch politische Entscheidungen ein, d.h. eine objektive Deduktion ist nicht möglich.

Die Definition entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren für die Regionalpolitik kann daher nur der letzte und ebenfalls 'politisch' zu vollziehende Schritt eines Präzisierungsprozesses sein, der die Konkretisierung des Versorgungszieles - oder auch eines anderen "Oberziels" - auf der Grundlage eines politischen Gesamtkonzepts zum Gegenstand hat.

4. Eine Entscheidungsgrundlage für die geforderte Konzentration der gemeinschaftlichen Regionalförderung

Die bisherigen Ausführungen grundsätzlich-methodischer Natur sollen im folgenden mit einer materiellen Problemstellung und Ausführungen zur regionalpolitischen Praxis schwerpunktartig der Europäischen Gemeinschaften (teilweise auch der Bundesrepublik) konfrontiert

werden. Auf diese Weise sollen die praktisch-politischen Grenzen der im dargelegten Sinne sinnvollen weil aussagekräftigen Anwendung sozialer Indikatoren für einen regionalpolitisch relevanten Regionalvergleich analysiert werden. Die Grenzen liegen vor allem im Bereich der politischen Konsensbildung.

Doch zunächst soll die Relevanz und zugleich Aktualität der (methodischen) Problemstellung für die praktische Regionalpolitik der Gemeinschaften nachgewiesen werden.

Das (auch nach dem Urteil der Europäischen Kommission¹⁹⁾) gegenwärtig bei weitem wichtigste Instrument der gemeinschaftlichen Regionalpolitik ist der europäische Fonds für regionale Entwicklung, im folgenden kurz Regionalfonds genannt. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für seine Funktionsfähigkeit wiederum ist die Aufstellung eines Verzeichnisses derjenigen Gebiete, zu deren Gunsten der Fonds intervenieren kann. Ursprünglich hatte die Anzahl dieser Gebiete stark begrenzt sein sollen. So hatte die Kommission bereits in ihrem Bericht über die regionalen Probleme in der erweiterten Gemeinschaft vom Jahre 1973 den räumlich konzentrierten Einsatz der Fördermittel als Voraussetzung für ihre Wirksamkeit angesehen. "Der Fonds wird seine Aufgabe weitestgehend auf diejenigen Regionen konzentrieren müssen, die sie im Verhältnis zur Gemeinschaft insgesamt am stärksten benötigen."²⁰⁾ Und gemäß der im Jahre 1975 vom Europäischen Rat beschlossenen Verordnung über die Einsetzung des Regionalfonds sollte dieser grundsätzlich (nur) zugunsten der "wichtigsten regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Gemeinschaft" intervenieren.²¹⁾

Die politischen Konflikte, zu denen dieser Anspruch im praktischen Vollzug der gemeinschaftlichen Regionalförderung jedoch zwangsläufig führen mußte, wurden dann von der Kommission in ihrem 'Ersten Erfahrungsbericht über die Tätigkeit des Regionalfonds' offen angesprochen. So seien bei der Einsetzung des Regionalfonds zwar "ernsthafte Anstrengungen unternommen worden, um die Beihilfen des Fonds auf die Gebiete zu konzentrieren, in denen die größten Schwierigkeiten bestehen. Die Kommission ist sich (aber) der poli-

tischen Schwierigkeiten bewußt, die sich für die Mitgliedstaaten aus der Einräumung von Prioritäten für ein bestimmtes Gebiet ergeben".²²⁾ Nichtsdestoweniger erklärte die Kommission die räumliche Konzentration der gemeinschaftlichen Regionalförderung "angesichts der beschränkten Mittel" für dringend erforderlich. "Es ist deshalb wichtig, die Mittel des Fonds auf vorrangige Regionen zu konzentrieren."²³⁾

In den politischen Beratungen über den Verteilungsmodus des Regionalfonds war dieser Grundsatz vor allem auch von deutscher Seite vertreten worden. Er stand jedoch im Widerspruch zu den Erwartungen, die andere Mitgliedstaaten mit der gemeinschaftlichen Regionalförderung verknüpften. Als die politisch einzig vertretbare "Konfliktlösung" war damals die Einigung auf Länderquoten übriggeblieben, die als starre Schlüssel der Verteilung der Fondsmittel auf die Mitgliedstaaten zugrundegelegt wurden.²⁴⁾ Diese Länderquoten waren auf der Grundlage dreier Kategorien gemeinsamer Problemgebiete berechnet worden, wobei der Flächen- und Bevölkerungsanteil dieser Problemgebiete am jeweiligen Gesamtterritorium der einzelnen Mitgliedstaaten unter Verwendung gemeinschaftlich einheitlicher globaler, räumlich undifferenzierter Förderkriterien bestimmt wurde. Als Wertungsmaßstäbe wurden diesen Kriterien einheitlich überwiegend gesamteuropäische Durchschnittswerte zugrundegelegt.²⁵⁾ Den 'politischen' Hintergrund dieser Art "informativer Entscheidungshilfe" für die gemeinschaftliche Regionalpolitik macht Wäldchen²⁶⁾ transparent. Demnach waren die Kriterien bewußt so gewählt worden, daß alle Mitgliedstaaten an den Fondsmittel partizipieren konnten. 'Politische' - und das heißt in diesem Zusammenhang nicht-problemorientierte - Gesichtspunkte "waren z.B. entscheidend dafür, daß für das BIP/Einwohner kein Abstand vom Gemeinschaftsdurchschnitt verlangt wurde, weil diese Forderung sofort zu einer starken Reduzierung der Gebiete in Frankreich, Dänemark und einigen anderen zentralen Ländern der Gemeinschaft geführt hätte. Sie waren entscheidend für die Wahl der Schwellenwerte für die relative Arbeitslosigkeit, wo ein Anheben der Schwelle sehr schnell die Gebiete in

Großbritannien verringert hätte usw. Angesichts der gegebenen Situation bildete diese Methode eine der wenigen Möglichkeiten, den zu fällenden politischen Entscheidungen eine rationale Grundlage zu geben." Auf dieser "rationalen Grundlage" der gemeinschaftlichen Regionalpolitik wurden nun aber gut die Hälfte des Gemeinschaftsraums mit einem Drittel der Bevölkerung innerhalb der Gemeinschaft als gemeinsame ("bedürftigste") Fördergebiete eingestuft.²⁷⁾

Diese räumlich disperse Regionalförderung der Gemeinschaft wurde und wird seitdem von verschiedenen Seiten immer wieder scharf kritisiert, wobei sich die Kritik vordergründig an dem starren System nationaler Quoten als regionalpolitischer Entscheidungsgrundlage entzündete.²⁸⁾ Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Gemeinschaft kritisierte, daß die Länderquoten nicht mit dem Grundsatz vereinbar seien, "daß im Sinne einer gemeinsamen Regionalpolitik die relative Bedürftigkeit der Gebiete das einzige Kriterium für die Gewährung von Beihilfen aus dem Regionalfonds sein sollte".²⁹⁾ Erneut hatte im April 1977 das Europäische Parlament die Konzentration der Fördermittel auf die am stärksten zurückgebliebenen Gebiete der Gemeinschaft gefordert.³⁰⁾ Und auf Seiten der einzelnen Mitgliedstaaten verstummte insbesondere in der Bundesrepublik - als sog. Nettoszahler der gemeinschaftlichen Regionalförderung - die Kritik am gegenwärtigen Einsatz der gemeinschaftlichen Fördermittel nicht, wie beispielsweise die BMF-Dokumentation zur Orientierungsdebatte der Gemeinschaften in Luxemburg vom 3. April 1978 zeigt.³¹⁾

Dieses Unbehagen an der gegenwärtigen Regionalpolitik der Gemeinschaft und ihren Entscheidungsgrundlagen kommt aber auch in dem Orientierungsrahmen für eine gemeinschaftliche Regionalpolitik zum Ausdruck, wie er von der Kommission im Juni 1977 vorgelegt und vom Rat im Juni 1978 verabschiedet worden war. Dieser Orientierungsrahmen soll seinem Anspruch nach dazu dienen, die heute noch fehlende "klare Gesamtkonzeption der gemeinschaftlichen Regionalpolitik" zu entwickeln.³²⁾ Bezüglich der notwendigen Verbesserung ihrer Entscheidungsgrundlagen sieht der Orientierungsrahmen auch die künftige

Anwendung sozialer Indikatoren für die gemeinschaftliche Regionalpolitik vor. Wieweit aber sind gegenwärtig bzw. in absehbarer Zeit die politisch-normativen Voraussetzungen für die Anwendung sozialer Indikatoren im Sinne einer rationalen Entscheidungsgrundlage ihrer Regionalpolitik innerhalb der Gemeinschaft erfüllt bzw. erfüllbar? Wo liegen am praktischen Beispiel der gemeinschaftlichen Regionalpolitik die politischen Grenzen der (im methodischen Sinne) sinnvollen Verwendung sozialer Indikatoren als einer regionalpolitischen Entscheidungshilfe?

5. Politische Grenzen raumbezogener Sozialindikatoren als Entscheidungsgrundlage für die gemeinschaftliche Regionalförderung

Bevor die Kommission ihren Entwurf für einen Orientierungsrahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik vorlegte, war bereits von verschiedenen Seiten die Identifizierung gemeinschaftlicher Vorranggebiete unter Anwendung raumbezogener Sozialindikatoren als eine mögliche Alternative zur bisherigen (und immer noch maßgebenden) Entscheidungsgrundlage vorgeschlagen worden.³³⁾ In diesen Vorschlägen zur Anwendung sozialer Indikatoren als Förderkriterien der Gemeinschaft war überwiegend auch der notwendige Zielbezug dieser Indikatoren betont worden.

Nach einem entsprechenden Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Gemeinschaft sollte der bisher zugrundegelegte Katalog von gemeinschaftlichen Förderkriterien durch solche Kriterien ersetzt werden, die ganz speziell aus den Zielen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik abgeleitet seien. Dabei sollte die praktische Verwendbarkeit regionaler Indikatoren geprüft werden. Diese wiederum "sollten am besten möglichst einfach sein; in ihnen sollte das Pro-Kopf-Einkommen, der Abwanderungsgrad, die Arbeitslosigkeit und das Vorhandensein von Infrastruktur-, sozialen und Bildungseinrichtungen berücksichtigt sein".³⁴⁾

Der deutsche Beirat für Raumordnung stellte in seinen Empfehlungen für eine Entscheidungsgrundlage der "europäischen Raumordnungspoli-

tik" ebenfalls ausdrücklich auf den notwendigen Zielbezug der gemeinschaftlichen Förderkriterien ab. So sprach sich der Beirat in diesem Zusammenhang gegen die übliche Verwendung großräumiger Durchschnittswerte als Wertungsmaßstäbe aus, da diese keinesfalls die Aussagekraft eigentlicher Zielwerte haben könnten. Sein Vorschlag besteht in der Festlegung eines gemeinschaftlich einheitlichen "Systems relevanter gesellschaftlicher Indikatoren" als regionalpolitischer Entscheidungsgrundlage. Gleichzeitig hatte der Beirat jedoch auch die notwendige politische Voraussetzung raumbezogener Gemeinschaftsindikatoren hervorgehoben, nämlich ein gemeinschaftliches Einverständnis über die einzelnen zu berücksichtigenden Zielkategorien und jeweils anzuwendenden Wertungsmaßstäbe.³⁵⁾

Wie bereits erwähnt, sieht auch der von der Kommission im Juni 1977 vorgelegte, vom Rat im Juni 1978 verabschiedete und vom Europäischen Parlament im September 1978 beratene Orientierungsrahmen für die gemeinschaftliche Regionalpolitik die Anwendung von raumbezogenen Sozialindikatoren als einer Entscheidungsgrundlage für künftige eigenständige Fördermaßnahmen der Gemeinschaft - in Ergänzung der gemeinschaftlichen Unterstützung der nationalen Regionalförderungen über die Länderquoten - vor.³⁶⁾ Die zu verwendenden "regionalen Hauptindikatoren" sollen neben anderem auch Angaben über die regionale Ausstattung und den regionalen Bedarf an Infrastrukturausrüstung enthalten. Scheint diese Formulierung auf die angestrebte Verwendung normativer Indikatoren im oben definierten Sinne hinzudeuten, so wird ansonsten jedoch in diesem Orientierungsrahmen vollständig von dem notwendigen Zielbezug regionalpolitisch entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren abstrahiert.

Diese von jedem Zielbezug losgelöste politische Verwendung sozialer Indikatoren im offiziellen Orientierungsrahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik mag immerhin aus einer realistischen Einschätzung der tatsächlichen Zielorientierung gemeinschaftspolitischen Handelns und der Konsensmöglichkeiten der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger im politisch-normativen Bereich resultieren. Wenn, wie im folgenden nachzuweisen, beide nur in sehr begrenztem

Rahmen vorhanden sind, dann stellt sich aber die Frage, ob mit der Anwendung von Sozialindikatoren in der gemeinschaftlichen Regionalpolitik nicht tatsächlich nur die (oben angesprochene) formale Systematisierung der zugrundeliegenden Irrationalitäten erreicht werden kann - die Indikatorenberechnung zur reinen Alibiübung werden muß.

5.1 Die mangelnde Zielorientierung gemeinschaftspolitischen Handelns

Bei einer praxisorientierten Einschätzung der methodisch erforderlichen politisch-normativen Rahmenbedingungen entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren ist von dem generell beobachtbaren Sachverhalt auszugehen, daß sich politisches Handeln überwiegend durchaus nicht an (präzisen) Zielsetzungen orientiert. Dies weisen eine Reihe empirischer Untersuchungen innerhalb verschiedener Politikfelder nach.

Für die Bundesrepublik zeigt H.K.Schneider in seiner Untersuchung über die Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik die fehlende Präzision - und Präzisierung - von wichtigen Zielen auf.³⁷⁾ Eine zieladäquate Wirtschaftspolitik sei schon deshalb nicht möglich, weil generell die Hauptziele inhaltlich entleert seien, kurzfristige Ziele vorherrschten und die Gefahr bestünde, daß Zielsysteme insgesamt inkonsistent würden. Auf die politischen Vorteile leerformelhafter Ziele für die Exekutive im Bereich der Raumordnung verweisen Buttler/Gerlach/Liepmann:³⁸⁾ "Bei fehlender Übereinstimmung zwischen Bund und Ländern ermöglichen sie den Ländern eine eigenständige Raumordnungspolitik. Mit inhaltlich entleerten Zielen läßt sich politisch vortrefflich arbeiten."³⁹⁾ H.Zimmermann stellt in diesem Zusammenhang, die Ergebnisse einer entsprechenden Untersuchung zusammenfassend fest, "daß der bisherigen (bis 1970 - K.M.) Debatte um die Raumordnungspolitik des Bundes...kaum Zielvorstellungen entnommen werden können...Eine Rangordnung der Ziele oder doch eine gewisse Abstimmung untereinander ist nicht einmal in Ansätzen erkennbar".⁴⁰⁾ Am Beispiel der Regionalpolitik in der Bundesrepublik zeigt Voss⁴¹⁾, daß für getätigte regionalpolitische Maßnahmen erst nachträglich und auch wechselnde Ziele "unterstellt" werden.

Bezüglich der Mittelvergabe des Europäischen Regionalfonds bestimmt die entsprechende Ratsverordnung als Voraussetzung der Förderungswürdigkeit von regionalen Projekten zwar deren "Kohärenz mit Programmen oder Zielen der Gemeinschaft".⁴²⁾ Demgegenüber läßt sich jedoch im Hinblick auf die Praxis feststellen, daß gegenwärtig im Bereich der gemeinschaftlichen Regionalpolitik gemeinsame, umfassende und hinreichend präzierte politische Zielsetzungen so gut wie vollständig fehlen. In dem erwähnten Orientierungsrahmen für die gemeinschaftliche Regionalpolitik wird nun einleitend zwar die Notwendigkeit einer "neuen Regionalpolitik der Gemeinschaft" anerkannt.⁴³⁾ Die innerhalb des Orientierungsrahmens formulierten Zielvorstellungen für diese Politik - die "Verringerung der bestehenden regionalen Ungleichgewichte" einerseits, die "Vorbeugung gegenüber neuen regionalen Ungleichgewichten" andererseits⁴⁴⁾ - werden jedoch dem Bedarf der gemeinschaftlichen Regionalpolitik an präzierten Zielsetzungen in keiner Weise gerecht. Am bestehenden normativen Defizit der gemeinschaftlichen Regionalpolitik, das im Fehlen von einheitlich als politikrelevant eingestuften Zielkategorien und erst recht im Fehlen gemeinsamer (Regionalentwicklungs-)Ziele zum Ausdruck kommt, ändert sich auch nach der Verabschiedung dieses Orientierungsrahmens durch den Rat nichts.

Nun wird eine Kritik, die an der fehlenden Präzisierung der Gemeinschaftsziele ansetzt, die praktischen Möglichkeiten und (vor allem auch institutionellen) Grenzen einer gemeinsamen Zielfestlegung nicht ganz unberücksichtigt lassen können. So wird beispielsweise unter rechtlichen Gesichtspunkten darauf verwiesen, daß auf der Grundlage der in den Verträgen von Rom und Paris festgelegten Bestimmungen die Aufstellung konkreter regionaler Ziele in einem gemeinschaftlichen Rahmen und ihre Verbindlich-Erklärung für die einzelnen Mitgliedstaaten praktisch auch gar nicht möglich sei.⁴⁵⁾

Hier stößt daher die Anwendung aussagefähiger weil normativer Sozialindikatoren für die gemeinschaftliche Regionalpolitik an ihre praktisch-politischen Grenzen. Dem Regionalfonds wurde bisher aus politi-

schen Gründen keine Möglichkeit eingeräumt, nach normativen Gemeinschaftskriterien konzentriert und gezielt tätig zu werden. Dazu würde die seit 1966 geltende Regelung der Einstimmigkeit von Gemeinschaftsbeschlüssen angesichts der erheblichen Heterogenität regionaler Probleme innerhalb der Gemeinschaft⁴⁶⁾ auch nur gemeinsame regionalpolitische Zielentscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zulassen. Diese Ziele würden jedoch keinesfalls den für die Definition normativer Sozialindikatoren als einer rationalen Entscheidungsgrundlage der gemeinschaftlichen Regionalpolitik notwendigen Präzisionsgrad aufweisen können.

5.2 Das fehlende Gesamtkonzept der gemeinschaftlichen Regionalpolitik

Die Auswahl der in dem erwähnten Orientierungsrahmen für die gemeinschaftliche Regionalpolitik erwähnten Indikatoren(bereiche) erscheint, wie oben bereits betont, angesichts ihrer fehlenden normativ-konzeptionellen Grundlage als weitgehend willkürlich. Das für ihre inhaltliche Begründbarkeit notwendige gemeinsame Gesamtkonzept der gemeinschaftlichen Regionalpolitik existiert - auch nach Aussage der Kommission⁴⁷⁾ - bis heute nicht. Die Forderung des deutschen Beirates für Raumordnung, grundsätzlich "allen raumbedeutsamen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften ein Rahmenkonzept der anzustrebenden räumlichen Entwicklung zugrundezulegen, das auf der Basis gemeinschaftlicher Kriterien gemeinsam mit den nationalen Regierungen erarbeitet werden muß"⁴⁸⁾, muß jedoch an den begrenzten Möglichkeiten der politischen Konsensbildung innerhalb der Gemeinschaft scheitern.

Zwar hatte dem Anspruch der Kommission nach der Orientierungsrahmen ein erster praktischer Schritt auf die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Gesamtkonzepts hin sein sollen, die erforderliche "klare Gesamtkonzeption der gemeinschaftlichen Regionalpolitik" vorbereiten sollen.⁴⁹⁾ Innovativ an diesem Orientierungsrahmen ist jedoch nicht eine vertiefte (normativ-)konzeptionelle Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik, sondern lediglich ein in-

strumenteller Aspekt, nämlich die Einführung eigenständiger Gemeinschaftsaktionen in spezifischen Prioritätsgebieten. Diese Gebiete sollen zwar wiederum ausdrücklich problemorientiert ausgewählt werden.⁵⁰⁾ Aufgrund welcher normativen Kriterien und orientiert an welchen konzeptionellen Vorstellungen die Auswahl dieser neuen Prioritätsgebiete der gemeinschaftlichen Regionalpolitik erfolgen soll und kann, geht aus dem Orientierungsrahmen nicht hervor.

Trotz dieses vom Rat verabschiedeten Orientierungsrahmens mangelt es der gemeinschaftlichen Regionalpolitik daher weiterhin an einer normativen konzeptionellen Ausgestaltung. Diese Ausgestaltung hat sich jedoch als eine unabdingbare politische Voraussetzung für eine rationale, als konzeptorientiert nachvollziehbare und legitimierbare Auswahl der vorrangig zu fördernden Gebiete auf der Grundlage entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren erwiesen. Eine derartige gemeinsame konzeptionelle Ausgestaltung ihrer Regionalpolitik muß aber ebenfalls an den beschränkten Konsensmöglichkeiten der Gemeinschaft im politisch-normativen Bereich scheitern. An die Stelle der ursprünglich anvisierten gemeinsamen Regionalpolitik ist eben faktisch lediglich das Ziel der (mehr oder weniger engen) Koordinierung nationaler Regionalpolitiken getreten. Deren Regeln entsprechen aber mehr Formen der Staatenzusammenarbeit als gemeinsamer Politik. Diese Koordinierung wird als "institutionell unbefriedigend und inhaltlich unvollkommen" beurteilt.⁵¹⁾ Ihre Grenzen liegen in der Verflechtung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Zuständigkeit, wodurch sich - angesichts der unterschiedlichen konzeptionellen Vorstellungen - permanente Spannungen zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Politik ergeben.⁵²⁾

Eine für die rationale Auswahl entscheidungsrelevanter Sozialindikatoren hinreichend eindeutige normativ-konzeptionelle Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik, die schon gegenwärtig angesichts des mit ihr verbundenen großen Konfliktpotentials gemeinschaftspolitisch nicht durchsetzbar erscheint, ist endgültig nach der künftigen Erweiterung zur Zwölferegemeinschaft als unrealistisch zu beurteilen.

6. Raumbezogene Sozialindikatoren als Alibi

Im ersten Teil meiner Ausführungen habe ich mich grundsätzlich mit dem Bedarf an methodisch entwickelten Entscheidungsgrundlagen für eine rationale Identifizierung förderbedürftiger Gebiete der Regionalpolitik beschäftigt. Wie dargelegt, wird in diesem Zusammenhang zunehmend von wissenschaftlicher Seite die Zugrundelegung raumbezogener Sozialindikatoren als methodische Möglichkeit für eine verbesserte Identifizierung dieser Gebiete vorgeschlagen. Sollen die auf dieser Grundlage gewonnenen Ergebnisse jedoch tatsächlich rational, d.h. nachvollziehbar und sachlich legitimierbar sein, so müssen bestimmte politisch-normative Voraussetzungen für die entscheidungsrelevante Anwendung raumbezogener Sozialindikatoren erfüllt sein. Dieser Sachverhalt wird durch die entsprechenden Ergebnisse des eigenen Forschungsprojektes belegt. Denn in Abhängigkeit von bestimmten, nur politisch zu fällenden Vorentscheidungen, die sich (unter anderem vor allem) auf die indikatorspezifisch angelegten Wertungsmaßstäbe (Sollwerte) und insbesondere auf die Auswahl der überhaupt als entscheidungsrelevant zu berücksichtigenden Indikatoren (bereiche) beziehen, lassen sich sehr unterschiedlich strukturierte (entwickelte und versorgte) Gebiete auf Indikatorenbasis als die jeweils "förderbedürftigsten" identifizieren. Eine politische Voraussetzung rationaler Anwendung von sozialen Indikatoren für regionalpolitische Förderentscheidungen ist daher, daß diese notwendigen (und letztlich für das Ergebnis ausschlaggebenden) normativen Vorentscheidungen als eindeutig zielorientiert und politikkonzeptbezogen getroffen werden, insoweit nachvollziehbar und programmatisch legitimierbar sind.

An diese grundsätzliche methodische Feststellung schließt sich dann jedoch zwangsläufig die praktisch-politische Frage an, ob überhaupt und wie weit denn eigentlich diese normativen Voraussetzungen einer rationalen Anwendung raumbezogener Sozialindikatoren in der regionalpolitischen Praxis erfüllt bzw. erfüllbar sind. Mit anderen Worten: Wo liegen die praktisch-politischen Grenzen dieses methodischen Vorgehens für eine regionalpolitische Entscheidungsgrundlage?

Am Fallbeispiel der gemeinschaftlichen Regionalpolitik läßt sich der Bedarf an derartigen Entscheidungsgrundlagen materiell begründen. Das Problem ist hier in Anbetracht der gegenwärtig geführten politischen Diskussion hochaktuell. Von verschiedenen Seiten wurde in diesem konkreten Zusammenhang ebenfalls die Anwendung raumbezogener Sozialindikatoren vorgeschlagen. Dieser Vorschlag ist in den politisch beschlossenen Orientierungsrahmen für die künftige Regionalpolitik der Gemeinschaft eingegangen. Während in den entsprechenden Vorschlägen jedoch die Notwendigkeit eines Zielbezugs der entscheidungsrelevanten Indikatoren betont wird, abstrahiert der Orientierungsrahmen vollständig von dieser normativen Voraussetzung ihrer rationalen Anwendung. Nun erscheinen tatsächlich auch die erforderlichen politischen Rahmenbedingungen in der gemeinschaftlichen Regionalpolitik als praktisch nicht erfüllt, in absehbarer Zeit nicht erfüllbar.

In Anbetracht dieser Tatsache muß jedoch die vorgesehene Zugrundelegung von Indikatoren für die gemeinschaftliche Regionalpolitik zur reinen Alibiübung werden. Sie erweckt nach außen den Anschein rationaler Entscheidungsfindung, legitimiert den Betroffenen gegenüber räumliche Förderentscheidungen, die angesichts ihrer fehlenden Zielorientierung faktisch nicht sachbezogen-normativ begründbar sind, als sachlich berechtigt weil numerisch fundiert. Angesichts der weitgehenden Abhängigkeit der Ergebnisse von Vorentscheidungen, die vorgeblich pragmatisch getroffen werden können, faktisch aber in jedem Fall politisch-wertend und interessenabhängig sind, kommt bei Nicht-Transparenz dieses Zusammenhangs der Fundierung regionalpolitischer Entscheidungen durch Indikatoren eben nur Schein-Rationalität (bzw. Zweckrationalität) zu. Anstatt (wie propagiert) diese Entscheidungen transparenter und nachvollziehbarer zu machen, wird durch die 'pragmatische' Anwendung sozialer Indikatoren in der Regionalpolitik gerade die Tatsache verschleiert, daß auch die Bestimmung von Fördergebieten auf der Grundlage konzeptionell nicht begründbarer Indikatoren immer von partikularen Zielen und Interessen abhängig und Machtüberlegungen unterworfen bleibt.

Auch die pragmatische Auswahl regionalpolitisch relevanter Sozialindikatoren ist in jedem Falle interessengebunden. Denn diese Indikatoren sind keine neutralen Instrumente, die eine bloße Ausweitung der vorhandenen regionalpolitischen Informationsbasis bedeuten. Sie sind vielmehr immer zweckgebunden hinsichtlich ihrer Konstruktion, Bewertung und Selektion. Der Orientierungslosigkeit der Regionalpolitik und der fehlenden präzisen Zielsetzung ihrer Regionalförderung kann eben nicht durch raumbezogen erhobene Sozialindikatoren und regionalstatistisch gut aufbereitetes Datenmaterial abgeholfen werden. Die Präzisierung des regionalpolitischen Wollens gegenüber den Betroffenen und die Lösung normativer Konflikte zwischen den regionalpolitischen Entscheidungsträgern können nicht und sollten nicht auf die Datenebene verlagert werden.

Wo die praktisch-politischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Regionalpolitik (beispielsweise in Form nur sehr begrenzter Konsensmöglichkeiten im politisch-normativen Bereich) die vorgängige Präzisierung regionalpolitischer Ziele und die Konsensherstellung über ein hinreichend eindeutiges Gesamtkonzept nicht zulassen, da kann die "Identifizierung" förderungsbedürftiger Gebiete auf der Grundlage raumbezogener Sozialindikatoren tatsächlich bestenfalls nur eine formale Systematisierung der zugrundeliegenden Irrationalitäten, schlechtenfalls eine zweckrationale Alibiübung gegenüber den Betroffenen darstellen.

ANMERKUNGEN

- 1) vgl. u.a. J.H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3, Göttingen 1973, S. 24f.;
- 2) Eine umfassende Analyse dieser Bedingungen versuchen, jeweils aus unterschiedlichem Blickwinkel: F.W. Scharpf/F. Schnabel, Steuerungsprobleme der Raumplanung. IIM papers, Veröffentlichungsreihe des IIM, Wissenschaftszentrum Berlin, Nov. 1977 und F. Naschold, Alternative Raumpolitik, Ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Kronberg/Ts. 1978, S. 70f.;
- 3) vgl. neben vielen anderen z.B. D. Biehl u.a., Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Kieler Studien Bd. 133, Tübingen 1975; P. Lampe/C. Helberger/F. Gehrman u.a., Indikatoren zur Präzisierung von Zielen für Raumordnung und Landesplanung, Materialien SWR, Münster 1976; C. Leipert, Gesellschaftliche Berichterstattung, Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin, Heidelberg, N.Y. 1978, v.a. S. 133ff.; die Diskussion um den Stellenwert gesellschaftlicher Indikatoren in der Raumordnungspolitik der Bundesrepublik und die Arbeiten des Beirates für Raumordnung; schließlich auch das Themenheft 'Laufende Raumbewertung' der Informationen zur Raumentwicklung H. 8 und 9 vom September 1978;
- 4) vgl. B.M. Gross, A Historical Note on Social Indicators, in: R.A. Bauer (Ed.), Social Indicators, Cambridge, Mass., London, MIT Press 1966, p. IX-XVIII; zu entsprechenden Arbeiten in der Bundesrepublik, vorgelegt von der Sektion Soziale Indikatoren der Deutschen Gesellschaft für Soziologie vgl. W. Zapf (Hg.), Soziale Indikatoren, Konzepte und Forschungsansätze, Frankfurt, N.Y. 1974 und die jüngeren Veröffentlichungen der Sektion;
- 5) vgl. R. Werner, Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendung der Makrosoziologie, Reinbek 1975, S. 122ff.;
- 6) vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Laufende Raumbewertung. Arbeitsbericht 2/1977, S. 7f., 54; Ähnlich auch B. Dietrichs, Konsensbildung bei der Erstellung eines Indikatorenkatalogs, in: Messung der Infrastruktur, Rahmenthema einer Vortragsreihe vom Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe, Seminarberichte 1977, S. 44ff.;
- 7) vgl. C. Gee/K. Müller, Heterogene Indikatorensysteme für eine europäische Raumordnungspolitik, Stuttgart i. E.;
- 8) vgl. C. Gee/K. Müller, Heterogene..., a.a.O., Kap. 5;
- 9) P.G. Jansen/K. Töpfer, Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur, in: R. Jochimsen/U.E. Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 401-426;
- 10) Jansen/Töpfer, Zur Bestimmung..., a.a.O., S. 403;
- 11) Jansen/Töpfer, Zur Bestimmung..., a.a.O., S. 406f.

- 12) BfLR, Laufende Raubeobachtung, Arbeitsbericht 2/1977, a.a.O., S.60;
- 13) vgl. Gee/Müller, Heterogene Indikatorensysteme..., a.a.O., Kap. 5;
- 14) F. Naschold/W. Vöth, Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus, in: dies. (Hg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S.17;
- 15) vgl. D. Storbeck/Lücke, Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele, in: Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Veröffentlichungen ARL, Bd. 94, Hannover 1974, S.19-62; ferner Buttler/Gerlach/Liepmann, Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbeck 1977, S.125;
- 16) vgl. Storbeck/Lücke, Die gesellschaftspolitische Relevanz..., a.a.O., S.38;
- 17) vgl. W. Ernst, Gleichwertige Lebensbedingungen - Aufgabe der Raumordnung?, in: W. Ernst u.a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien SWR, Bd. 15, Münster 1977, S.15;
- 18) W. Ernst, Gleichwertige Lebensbedingungen..., a.a.O., S.18;
- 19) vgl. Kommission der EG, Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft (Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat vom 3. Juni 1977), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 2/77, Brüssel 1977, S.11; ferner Kommission der EG, Erster Jahresbericht über die Tätigkeit des Fonds für regionale Entwicklung im Jahre 1975, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 7/76, S.5;
- 20) Kommission der EG, Bericht über die regionalen Probleme in der erweiterten Gemeinschaft, KOM(73)550 end., Brüssel 1973, S.12;
- 21) Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 73/1 vom 21.3.1975, Art. 1;
- 22) Kommission der EG, Erster Jahresbericht..., a.a.O., S.15;
- 23) Kommission der EG, Erster Jahresbericht..., a.a.O., S.29;
- 24) vgl. P. Wäldchen, Zur Problematik der Entwicklung einer regionalpolitischen Konzeption für die Gemeinschaft, in: Ausgeglichene Funktionsräume..., a.a.O., S.166-172;
- 25) zu den Kriterien im einzelnen vgl. K. Müller, Vergleichende Raumbewertung im Rahmen einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 9/1978;
- 26) vgl. P. Wäldchen, Zur Problematik..., a.a.O., S.172;
- 27) vgl. P. Wäldchen, ebd.;
- 28) beispielsweise auch im sog. Tindemans-Bericht: vgl. Die Europäische Union - Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/76;
- 29) Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Probleme der Regionalentwicklung in der Gemeinschaft im Zeitraum 1975/77 und die Aufstellung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik, Brüssel 1976;
- 30) vgl. Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 21.4.1977, ABl. C 118 vom 18.5.1977;
- 31) vgl. die BfL-Dokumentation 'Zur Orientierungsdebatte der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg am 3. April 1978' Nr. 6/78 vom 3. April 1978 (Bonn-Bad Godesberg);
- 32) vgl. Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., Einleitung; zit. S. 9;
- 33) vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Probleme der Regionalentwicklung..., a.a.O.; Beirat für Raumordnung, Empfehlung zur europäischen Raumordnungspolitik, Schriftenreihe "Raumordnung" des BMBau 06.009, Bonn-Bad Godesberg 1976;
- 34) Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Probleme der Regionalentwicklung..., a.a.O., S. 1.5;
- 35) Beirat für Raumordnung, Empfehlung..., a.a.O., S.16;
- 36) vgl. Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., S. 3, 26;
- 37) vgl. H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: H. Besters (Hg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 52f.;
- 38) vgl. Buttler/Gerlach/Liepmann, Grundlagen..., a.a.O., S. 124f.;
- 39) Buttler/Gerlach/Liepmann, Grundlagen..., a.a.O., S. 125;
- 40) H. Zimmermann, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Basel/Tübingen 1970, S. 73;
- 41) vgl. G. Voss, Erfolgskontrolle regionaler Strukturpolitik, Diss. Köln, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Köln 1973, S. 28;
- 42) Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates..., a.a.O., Art. 5, Abs. 1 lit. b;
- 43) Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., S. 7;
- 44) Kommission der EG, ebd.;
- 45) vgl. P. Wäldchen, Zur Problematik..., a.a.O., S. 160;
- 46) vgl. dazu die Studie: Raumordnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, in Österreich und in der Schweiz. Schriftenreihe des BMBau 06.014, Bonn-Bad Godesberg 1977;
- 47) vgl. Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., S. 7;
- 48) Beirat für Raumordnung, Empfehlung..., a.a.O., S. 19;
- 49) Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., S. 5;
- 50) Kommission der EG, Orientierungsrahmen..., a.a.O., S. 12f.;
- 51) U. Everling, Möglichkeiten und Grenzen der Europa-Politik. Zum Stand der europäischen Integration, in: Europaarchiv, 33. Jg., Heft 4 vom 25.2.1978, S. 102;
- 52) vgl. Kommission der EG, Erster Jahresbericht..., a.a.O., S. 15.